



Gastbeitrag

Anmerkung zu LVerfG LSA, Urteil vom 19.07.2021 – LVG 44/21

*(Anm. Red: zur Verfassungsmäßigkeit des Mehrbelastungsausgleichs
wegen Abschaffung der Straßenausbaubeiträge)¹*

von **Prof. Dr. Christoph Brüning²**

1. Hintergrund der Entscheidung

Nachdem nun auch das Land Sachsen-Anhalt die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen durch (Artikel-)Gesetz zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vom 15. Dezember 2020 rückwirkend zum 1. Januar 2020 durch die Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Art. 1) „verboten“ hat – wie die Gesetzesbegründung sagt –, verlagern sich die Streitigkeiten weg vom Verhältnis Gemeinde-Abgabenschuldner hin zur Rechtsbeziehung Gemeinde-Land. Diesbezügliche Auseinandersetzungen betreffen dabei weniger die Jahre 2020 und 2021, weil für sachliche Beitragspflichten, die in diesem Zeitraum entstanden sind bzw. wären, Übergangsvorschriften eine Erstattung der konkreten Beitragsausfälle durch das Land für bereits begonnene Straßenausbaumaßnahmen der Gemeinden vorsehen (siehe § 18a KAG-LSA). Allein die nicht geregelte Abgeltung von Verwaltungsaufwand durch die Aufhebung bereits erlassener Beitragsbescheide und die Erstattung vereinnahmter Beitragszahlungen sowie die eventuelle Deckungslücke infolge der Voraussetzung, dass die Gemeinde „spätestens am 9. September 2020 das Vergabeverfahren für die Bauleistung eingeleitet hat“, werfen insoweit Fragen auf.

Inmitten des eigentlichen Streits steht der in Art. 3 des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge geregelte Mehrbelastungsausgleich für kommunale Straßenausbaumaßnahmen in Höhe von 15 Mio. Euro jährlich. Im vorliegenden Verfahren stand diese Norm im Rahmen einer kommunalen Rechtssatzverfassungsbeschwerde unmittelbar auf dem landesverfassungsgerichtlichen Prüfstand. Das überrascht wenig, weil die landesgesetzlich normierte Abschaffung der Beiträge für Straßenausbaumaßnahmen nichts an der Aufgabe des Gemeindestraßenbaus als pflichtiger kommunaler Selbstverwaltungsangelegenheit verändert, jedoch vollständig die Refinanzierung des sog. Anliegeranteils über Straßenausbaubeiträge verschließt. Der

¹ Erstveröffentlichung (NVwZ 2022, 1747 ff.)

² Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Er hat die Beschwerdeführerin aus rechtswissenschaftlicher Perspektive begleitet; siehe zum Thema auch: *Brüning*, Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen im Licht der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie – Teil I, LKV 2019, 529 ff., und Teil II, LKV 2020, 7 ff.

Verschleiß der Ortsstraßen erfolgt ungeachtet der Refinanzierung immerfort und erfordert daher nie endend kommunalen Straßenbau – und damit korrespondierend Finanzmittel. Ob und in welcher Höhe die Gemeinden oder das Land diese finanzielle „Ewigkeitslast“ zu tragen haben, ist danach tatsächlich für die kommunalen Haushalte enorm wichtig und rechtlich streitentscheidend.

2. Konnexitätsprinzip als allein maßstäbliche Verfassungsnorm

Den Maßstab für die Antwort bildet die Konnexitätsregelung des Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA. Dazu hatte das LVerfG LSA bereits zuvor entschieden, dass nach Wortlaut, Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips sowie dem systematischen Verhältnis zwischen Art. 87 Abs. 3 S. 2 und S. 3 LVerf LSA einerseits und Art. 88 LVerf LSA andererseits auch „reine“ Finanzierungspflichten ohne Handlungsverpflichtung den Tatbestand der Konnexitätsregelung ausfüllen können.³ Insoweit stellt das Gericht hier ebenso kurz wie zutreffend fest, dass „ein die Ausgleichspflicht des Art. 87 Abs. 3 S. LVerf auslösender konnexitätsrelevanter Sachverhalt (...) mit der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge vor(liegt)“ (Rn. 55). Damit entscheidet sich die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des vorliegend gewährten Mehrbelastungsausgleichs auf der Rechtsfolgenseite des Konnexitätsanspruchs.

„Für einen weitergehenden Rückgriff auf Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 und 2 LVerf bleibt kein Raum“ (Rn. 61). Nur scheinbar erteilt das LVerfG LSA so der Geltendmachung einer Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie eine Absage. Diese ist zu besorgen, weil die ungeachtet der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge fortbestehende Aufgabe des Ortsstraßenbaus im Falle unzureichender Kompensation durch Landesmittel allgemeine Haushaltsmittel der Gemeinden bindet. Dadurch würden dann weitere, ganz andere Bereiche der kommunalen Aufgaben betroffen und die gemeindliche Finanz- und Abgabenhöhe beeinträchtigt. Da die landesverfassungsrechtliche Gewährleistung der Selbstverwaltung aber „sprechender“ ist als die des Grundgesetzes, kann das LVerfG LSA solche Fragen aus der (Sach-)Garantie des Art. 87 Abs. 1 und 2 LVerf LSA heraushalten und der (Finanz-)Regelung des Art. 88 LVerf LSA überlassen, ohne sich vorliegend zu näheren Ausführungen veranlasst zu sehen.

3. Geringe Anforderungen an die Kostenprognose

Die Konnexitätsregelung verlangt vom Gesetzgeber zum einen, „gleichzeitig die Deckung der Kosten zu regeln“, Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf LSA. Dass § 2 des Gesetzes über den Mehrbelastungsausgleich – dieses Gesetz bildet Art. 3 des Gesetzes zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge – eine Verordnungsermächtigung vorsieht, hält das LVerfG LSA ebenso für unschädlich wie den „Schönheitsfehler“, dass diese Verordnung erst nach dem Urteil (!) erlassen worden ist. Der Landesgesetzgeber habe „die Kostendeckung hinreichend klar geregelt“; es bedürfe „die nähere Ausgestaltung des Mehrbelastungsausgleichs nicht zwingend einer Implementierung im Wortlaut des Gesetzes“ und es sei für die Frage der Verfassungsmäßigkeit „nicht zwingend, dass der Ordnungsgeber bereits von der Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht hat“ (Rn. 69). Wie sich diese Prüfdichte mit der zuvor bemühten „Warn- und Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips zugunsten der Kommunen“ (Rn. 67) verträgt, erklärt das Gericht nicht.

³ LVerfG LSA, Urteil vom 20. Oktober 2015 - LVG 2/14 – juris Rn. 88 ff.

Zum anderen ist im Falle der Mehrbelastung „ein angemessener Ausgleich zu schaffen“, Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf LSA. Was das bedeutet, bleibt im Urteil merkwürdig diffus („sachgerechte Abwägung“); immerhin verlangt das LVerfG LSA vom Gesetzgeber, „den mutmaßlichen Aufwand aufgrund verlässlicher Grunddaten prognostisch zu bestimmen“ (Rn. 72) bzw. „die Auswirkungen der veränderten Finanzierungslast bei gleichbleibender Aufgabenübertragung auf die kommunalen Haushalte bestmöglich zu prognostizieren“ (Rn. 73). Allein, diese Prognose hat der Landesgesetzgeber schlicht nicht angestellt, und das lässt das Gericht ihm durchgehen.

Da es um den Mehrbelastungsausgleich für die wegfallenden Anliegeranteile ab dem 1. Januar 2022 geht, hätte das LVerfG LSA vom Landesgesetzgeber eine diesbezügliche Kostenprognose verlangen müssen. Es begnügt sich jedoch damit, dass „er die durchschnittlichen Einnahmen aus den von den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden erhobenen Straßenausbaubeiträge der Jahre 2013 bis 2019 ermittelt und die so gewonnenen Erfahrungswerte vorausschauend dem in Zukunft auszustahlenden Mehrbelastungsausgleich zu Grunde gelegt hat“ (Rn. 77). Tatsächlich hat der Gesetzgeber die „Daten der Vergangenheit“ schlicht aufgerundet und fortgeschrieben; über zukünftige, veränderte Ausbaubedarfe – 30 Jahre nach der Wiedervereinigung kommen in den nächsten Jahren Straßen vermehrt an die Verschleißgrenze –, allgemeine Inflation und insbesondere die Kostensteigerungen im Baugewerbe, wegfallende Förderprogramme usw. hat sich der Gesetzgeber keinerlei Gedanken gemacht. Wie das mit der gerichtlichen Forderung, „dass eine Prognose die möglichst genaue Vorhersage über eine Entwicklung in der Zukunft zum Ziel hat“ und dass der Gesetzgeber „grundsätzlich auch Erfahrungswerte aus der Vergangenheit in die Zukunft projizieren (darf), (...) solange die Prognose nicht durch abweichende Entwicklungen widerlegt ist (Rn. 82), zu vereinbaren ist, bleibt im Dunkeln.

Dogmatisch verstörend wirkt in diesem Zusammenhang die Bezugnahme auf eine ausführlich und wörtlich wiedergegebene Urteilspassage des VerfG MV. Abgesehen davon, dass auch die dortige „Ableitung der gebotenen Prognose aus Erfahrungswerten“ durchgreifender Kritik ausgesetzt ist,⁴ kann damit für den sachsen-anhaltinischen Verfassungs- und Rechtsraum überhaupt nichts gewonnen werden; Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA muss vom LVerfG LSA autonom und letztverantwortlich ausgelegt und angewendet werden. Bemerkenswerterweise sagt das Gericht selbst ausdrücklich, dass Ausbaubedarfe in anderen Bundesländern und diesbezügliche Prognosen „nicht ohne weiteres auf Sachsen-Anhalt übertragen werden können“ (Rn. 91).

Ebenso wenig überzeugt der mehrfach erhobene Vorwurf, die beschwerdeführende Gemeinde habe dies oder jenes nicht hinreichend vorgetragen (Rn. 87, 88, 89). In Rede steht eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur belastbaren Ermittlung des Mehrbelastungsausgleichs. Die Verfassungsmäßigkeit des entsprechenden Gesetzes ist vom Gericht unter allen rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen; die Darlegung der Beschwerdeführerin spielt lediglich für die Zulässigkeit eine Rolle und insoweit hatte das LVerfG LSA ja gerade keine Bedenken.

4. Erosion des Konnexitätsprinzips

Zu den Anforderungen an die vom Gesetzgeber in konnexitätsrelevanten Sachverhalten vorzunehmende Kostenprognose hat das LVerfG LSA zwei Jahre zuvor ausgeführt: „Danach sind zunächst die Auswirkungen der Aufgabenübertragung auf die kommunalen Haushalte bestmöglich zu prognostizieren, da nur anhand einer auf realistische Annahmen gestützten

⁴ Siehe etwa *Brüning*, NVwZ 2021, 1230 f.

Kostenfolgenabschätzung tragfähige Bestimmungen über die Deckung des aus der Aufgabenwahrnehmung erwachsenden kommunalen Finanzbedarfs getroffen werden können. Nur so ist die Prüfung einer etwaigen Mehrbelastung der Kommunen überhaupt möglich.“⁵ Mit der vorliegenden Entscheidung wird das Gericht seinen selbst gesetzten Ansprüchen an die Bestimmung des Mehrbelastungsausgleich nicht gerecht und es bleibt die Frage offen, warum das so ist.

Nur angemerkt sei, dass die vom LVerfG LSA nicht beanstandete Verteilung der 15 Mio. Euro nach dem Verhältnis der Siedlungsflächen der Gemeinden ebenfalls durchgreifenden Einwänden ausgesetzt ist. Der Umstand, dass es in Sachsen-Anhalt kein Straßenverzeichnis gibt (Rn. 99), rechtfertigt nicht den Zugriff auf ein anderes, sachfremdes Kriterium. Auch hier wird der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers letztlich unkontrollierbar zulasten der Gemeinden ausgeweitet. Zum Beweis: „Aus der Notwendigkeit, die – gesetzlich nicht definierten (! C. B.) – ‘Siedlungsflächen’ im Gesetzesvollzug verfassungskonform zu bestimmen und zu berechnen, lässt sich keine Unausgewogenheit ableiten, die dem Gesetzgeber als Willkür vorzuwerfen wäre“ (Rn. 103).

Im Ergebnis wird der landesverfassungsfeste Konnexitätsanspruch der Kommunen durch die benannten Entscheidungen „weichgespült“. Das betrifft einerseits die formellen Anforderungen, andererseits aber auch – und das erscheint noch bedenklicher – die materiellen Voraussetzungen. Symptomatisch sind Aussagen im vorliegenden Urteil, die für die Argumentation entbehrlich scheinen, jedoch weitreichend werden können. So meint das Gericht unter Bezug auf über 20 Jahre alte eigene Entscheidungen, dass „nach Art. 87 Abs. 3 LVerf (...) allerdings kein voller Kostenausgleich vorzunehmen (ist). Das Land Sachsen-Anhalt trifft keine ‘strikte’, sondern nur eine ‘relative’, d. h. nicht auf eine vollständige Kompensation gerichtete Pflicht zum Kostenausgleich“ (Rn. 70). Es bezieht sich zur Begründung auf das Merkmal „angemessen“, akzeptiert beiläufig eine sog. Interessenquote und ignoriert damit – wie ein Jahr zuvor das LVerfG MV⁶ – ohne erkennbaren Anlass eine jahrzehntelange Rechtsentwicklung.

Die Mehrbelastung ergibt „sich aus tatsächlich dadurch verursachten, erhöhten finanziellen Aufwendungen gerade der Kommunen“⁷, hier also aus der gesetzlich abgeschafften Beitrags-erhebung durch die Gemeinden. Insoweit kann nur ein vollständiger Konnexitätsausgleich eingreifen, da es allein um den Ausgleich des Anliegeranteils an Ausbaubeiträgen geht, während der Gemeindeanteil ohnehin schon vorher bestand und auch jetzt gar nicht zur Disposition steht. Denn Straßenausbaubeiträge zeichnen sich wie Erschließungsbeiträge dadurch aus, dass der Gesamtaufwand der Maßnahme auf die Gemeinde einerseits und die Grundstückseigentümer andererseits aufzuteilen ist, d. h. aus dem beitragsfähigen Aufwand der umlagefähige Aufwand durch Abzug des Gemeindeanteils zu ermitteln ist. Nur insoweit müssten die Anlieger den Straßen- bzw. Anlagenbau „bezahlen“; die Gemeinden waren schon immer an der Finanzierung des gemeindlichen Straßenbaus beteiligt. Mit dem Segen des LVerfG LSA hat der Landesgesetzgeber dafür gesorgt, dass diese Finanzlast der Kommunen zukünftig größer wird – oder Straßenausbaumaßnahmen mit Blick auf die Kosten ganz unterbleiben.

pa-ru

⁵ LVerfG LSA, Urteil vom 25. Februar 2020 – LVG 5/18 – juris Rn. 77.

⁶ Siehe dazu LVerfG MV, NVwZ 2021, 1223 ff.

⁷ So LVerfG LSA, Urt. v. 08.07.2003 – LVG 4/01 –, LVerfGE 14, 413 ff., juris Rn. 88.